



## **Investigating and Analyzing the Problems of Controlling Marginalization From a Law view (Case Study: City of Zahedan)**

**Mohammad Ismail Maleki Moghaddam**

Ph.D. Student, Geography and Urban Planning, Zahedan Branch, Islamic Azad University, Zahedan, Iran.

**Masoume Hafez Rezazadeh<sup>1</sup>**

Assistant Professor, Geography and Urban Planning Department, Zahedan Branch, Islamic Azad University, Zahedan, Iran.

**Mahdi Malekirad**

Ph.D. Student, Geography and Urban Planning, Zahedan Branch, Islamic Azad University, Zahedan, Iran.

**Halimeh Kord**

Ph.D. Student, Geography and Urban Planning, Zahedan Branch, Islamic Azad University, Zahedan, Iran.

### **Abstract**

The most regrettable form of urban development includes slums, shantytowns, and informal settlements that grow in gardens and agricultural lands on the urban fringe (adjacent to the legal boundaries and within the city's jurisdiction). These areas are characterized by narrow, winding alleys and poor sanitary conditions, and are constructed with basic materials (wood and mud) and unconventional ones such as cardboard, tin, plastic, car tires, and oil drums. This part of the city suffers from inadequate healthcare and educational services, high population density in substandard housing units, a lack of necessary comfort, and risks from natural disasters such as floods, earthquakes, and fires. In this study, we first examine the laws related to the management of constructions by municipalities, rural districts, and sub-districts. Next, the supervisory and control mechanisms are assessed. The analysis continues with the SWOT model, a strategic tool for matching internal strengths and weaknesses with external opportunities and threats. This model provides a systematic evaluation to identify these factors and to develop long-term plans that create the best alignment between them. The long-term planning aims to maximize strengths and opportunities while minimizing weaknesses and threats. The hypothesis of this study is that weak construction and building regulations have led to the development of fringe settlements. By proposing revisions and improvements to these laws, it is possible to prevent the expansion of such settlements, thereby avoiding negative consequences and fostering a well-developed and comfortable city.

**Key words:** Marginalization, Weakness of Laws, Zahedan.

---

1. Corresponding Author: [Rezazadeh2008@gmail.com](mailto:Rezazadeh2008@gmail.com)



## بررسی و تحلیل مشکلات کنترل حاشیه نشینی از منظر قوانین (مطالعه موردی: شهر زاهدان)

محمداسماعیل مالکی مقدم

دانشجوی دکتری، جغرافیا و برنامه ریزی شهری، واحد زاهدان، دانشگاه آزاد اسلامی، زاهدان، ایران.

معصومه حافظرضازاده<sup>۱</sup>

استادیار، گروه جغرافیا و برنامه ریزی شهری، واحد زاهدان، دانشگاه آزاد اسلامی، زاهدان، ایران.

مهدی مالکی راد

دانشجوی دکتری، جغرافیا و برنامه ریزی شهری، واحد زاهدان، دانشگاه آزاد اسلامی، زاهدان، ایران.

حلیمه کرد

دانشجوی دکتری، جغرافیا و برنامه ریزی شهری، واحد زاهدان، دانشگاه آزاد اسلامی، زاهدان، ایران.

### چکیده:

تأسف بارترین شکل توسعه درهم و بی قواره شهرها شامل حلبی آبادها، آلودگ نشینی ها و زاغه نشینی ها که در باغها و زمینهای مزروعی حاشیه شهری (چسبیده به محدوده قانونی و در حریم شهرها) رشد می یابند. و دارای کوچه های باریک و پرپیچ و خم و از نظر بهداشتی نامطلوب و ساخته شده با مصالح اولیه (چوب و گل) و نامتعارف مثل مقوا، حلب، نایلون، لاستیک خودروها، پیت های نفت می باشد، گفته می شود. بخشی از شهر که در آن نارسایی عرضه خدمات درمانی، بهداشتی، آموزشی، تراکم زیاد جمعیت در واحدهای مسکونی نامطلوب، فقدان آسایش لازم و خطرات ناشی از عوامل طبیعی نظیر سیل، زلزله، آتش سوزی دیده می شود. در این پژوهش ابتدا به بررسی قوانین مرتبط با مدیریت ساخت و سازها توسط شهرداری ها، دهیاری و بخشرداری ها پرداخته شده و سپس اهرم های نظارتی و کنترلی بررسی می شوند. در ادامه با تجزیه و تحلیل با مدل سوات که یکی از ابزارهای استراتژیک تطابق قوت و ضعف درون سیستمی با فرصتها و تهدیدهای برونسیستمی است. و ارزیابی منظمی را برای شناسایی این عوامل و تدوین برنامه هایی بلندمدت که بهترین تطابق بین آنها ایجاد نماید، ارائه میدهد. یک برنامه ریزی بلندمدت که قوتها و فرصتها را به حداکثر و ضعفها و تهدیدها را به حداقل میرساند. با این فرضیه که ضعف قوانین ساخت و ساز و احداث بنا باعث توسعه حاشیه نشینی گردیده است که با پیشنهاد اصلاح قوانین و بازنگری می توان مانع از گسترش حاشیه نشینی گردید تا پیامدهای منفی تخریب هرگز بوجود نیاید و شاهد شهری توسعه یافته با رفاه کامل باشیم.

کلمات کلیدی: حاشیه نشینی، ضعف قوانین، زاهدان



## مقدمه

حاشیه نشینی به زندگی در محلات فقیر که از جهات امنیتی، بهداشتی، اجتماعی و اقتصادی رنج می‌برند و تهدیدی برای امنیت و سلامت شهر می‌باشند. گفته می‌شود. حاشیه نشینی منحصر به ایران نمی‌باشد. بلکه پدیده‌ای جهانی است بطوریکه طبقات کم درآمد شهر لندن، محله هارلم در شهر نیویورک جزو حاشیه نشین‌ها هستند. در ایران در شهرهای تهران، مشهد، اصفهان، آذربایجان، بندرعباس و زاهدان درگیر پدیده حاشیه نشینی هستیم (محمدی، ۱۳۹۶). در ایران بعد از وقوع اصلاحات ارضی، این پدیده رخ عیان کرد در یک بررسی گسترده که در سال ۱۳۵۱ در موسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران صورت گرفت مشخص شد که ۹۱ درصد از سرپرستان خانواده‌های حاشیه نشین در تهران روستایی بوده اند ۷۲٪ آنان قبلاً دهقان محسوب می‌شدند و ۵۹ درصد خرده مالک بوده‌اند. همچنین یافته‌های پژوهشی مشابه در سال ۱۳۴۵ نشان داد که ۶۲ درصد از حاشیه نشینان تهران کارگر ساده، ۱۲ درصد کارگر نیمه ماهر، ۱۴ درصد کارگر ماهر بوده‌اند. این موارد تا حدودی نشانگر ابعاد حاشیه نشینی در ایران پیش از انقلاب بود، در آن سالها به دلیل اصلاحات ارضی و همچنین عدم کارائی اقتصادی کشاورزی روستاها، موج مهاجرت‌های گسترده‌ای به شهرهای بزرگ رخ داد که به نمود یافتن زیست حاشیه نشینی منجر شد. اما این روند در ایران پس از انقلاب نیز با گسترده‌تری ادامه یافت، موج مهاجرت و در کنار آن رشد بی‌وقفه جمعیت نیز به مثابه علتی ثانویه که باعث رقابت شدید برای تسلط بر امکانات شهری گردید موجب شد تا حاشیه نشینی در قامت یک معضل ملی رخ بنمایاند (خوش‌فر، ۱۳۹۸).

در سال ۱۳۹۹ وزارت راه و شهرسازی ایران تعداد حاشیه‌نشینان در ایران را ۲۶ میلیون نفر اعلام کرد. یعنی از هر چهار نفر ایرانی یک نفر در سکونت‌گاه غیررسمی سکونت دارد و حاشیه‌نشین است. شهرک‌های حاشیه‌نشینان در اصل «روستای شهر» یا «شهرک‌های روستاگونه درون شهر» هستند. از نمونه شهرک‌های فقیر حاشیه‌نشینان در شهرهای ایران می‌توان به این شهرک‌ها اشاره کرد:

۱. تهران: شهرک‌های متعددی در منطقه ۱۶ شهر تهران. استان تهران: مناطق حاشیه‌ای در پاکدشت، قیام‌دشت، احمدآباد، حسن‌آباد، قلعه میر، سلطان‌آباد، ده‌آدران خلیج، بادامک و رامینک.

۲. مشهد: چاهشک، منزل‌آباد، قلعه‌نوده (جاده قدیم قوچان)، توس، خین‌عرب، خواجه ربیع، جاده سیمان، بلوار دوم طبرسی، التیمور، گلشهر، قلعه ساختمان.

۳. کرج: زورآباد، حصارک، قلعه روستائی. تبریز: آخماقیه، خلیل‌آباد، داداش‌آباد، سیلاب، طالقانی، عباسی، کشتارگاه، لاله، مارالان، منبع و یوسف‌آباد.

۴. اردبیل: ایران‌آباد، میراشرف، اسلام‌آباد، رحیم‌طیار، آراز‌علی، درویش‌آباد، کاوار باغی. سنندج: عباس‌آباد، کانی‌کوزله، حاجی‌آباد و زورآباد.

۵. همدان: دیزج و لیعصر، حصارقصابان، منوچهری، شاهپسند، حصارامام، حصارعلی‌آباد، مجیدآباد، خضر، قاسم‌آباد، مزداگینه، نایب‌احمد، حسن‌آباد، علی‌آباد فرهنگ.

۶. زاهدان: شیرآباد، بابایان، قریب‌آباد، پشت‌کارخانه نمک و کریم‌آباد. زنجان: اسلام‌آباد (صفرآباد). قم: شیخ‌آباد، شادقلی خان (شاقالو)، نیروگاه، محمدآباد، امین‌آباد، قلعه کامکار.

۷. اصفهان: محله‌هایی مانند: حصه، وازیچه، دارک زینبیه، جلوان، ارزنان زینبیه، زینبیه، جوی‌آباد (جوقباد خلاف)، محله عرب‌ها در منطقه ۱۲.

۸. شیراز: محلاتی در جنوب شرقی و غربی غرب شهر و محله‌ایی در شمال غربی (سعدیه، شهرک اتحاد، اقبال‌آباد، گلخون، سلطان‌آباد، جوادیه، و...) (بولتن آمار وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۹).

موردی که از لحاظ جامعه‌شناختی و اصول شهرسازی فوق‌العاده حائز اهمیت است روند همسان شدن کمیت و کیفیت شهرهای ایران با حاشیه‌های خود است، چه آنکه با استمرار روند فعلی تا چند سال آینده جمعیت حاشیه‌های هر کلان‌شهر اختلاف اندکی با جمعیت کلان‌شهرها پیدا نمی‌کند. هم‌اکنون ۳۴ درصد از جمعیت حاشیه‌نشینی کل کشور در حاشیه کلان‌شهرها استقرار یافته‌اند که روز به روز بر تعداد آنها اضافه می‌شود، عدم پویایی مدیریت شهری در کلان‌شهرهای ایران نیز مزید بر علت شده تا حاشیه‌شهرها همانند متن شهر ارتقای عمرانی پیدا نکنند.

## مبانی نظری

### پیامدهای حاشیه‌نشینی

#### ۱- سیمای نامطلوب

عمده‌ترین نماد جهانی حاشیه‌نشینی سیمای نامطلوب آن است که احساس و وجدان و دیدگان آدمی را می‌آزارد، ساختمانها تخریب شده و فرسوده با گذرگاه‌ها و معابر پرپیچ‌وخم و کم‌عرض و معمولاً راه دسترسی خودروهای امداد اعم از آتش‌نشانی، اورژانس و پلیس در مواقع بروز حوادث و خطرات وجود ندارد از نمودهای این سیمای نامطلوب است.

#### ۲- پایین بودن سطح بهداشت عمومی و سلامتی

حاشیه‌نشین‌ها فاقد بهداشت عمومی و خصوصی در حد و اندازه استانداردهای جهانی و حتی ملی هستند و اقدام علیه بهداشت عمومی و محیط زیست در چنین مناطقی شایع است. انباشت زباله‌ها و عدم جمع‌آوری آنها، جریان فاضلاب منازل در کوچه‌ها و عدم دفع بهداشتی آن، آلودگی‌های صوتی و آلودگی هوا و غیره در این محلات مشهود است.

#### ۳- فقدان شغل رسمی و درآمد کافی

اکثر خانواده‌های حاشیه‌نشینی شغل رسمی برای تامین معاش خود ندارند و چون این افراد عموماً فاقد مهارت و تخصص و سرمایه‌گذاری می‌باشند به مشاغل کاذب و بعضاً مجرمانه مثل دست‌فروشی، کوپن‌فروشی، تکدی‌گری، زباله‌دزدی، خرید و فروش مواد مخدر و مشروبات الکلی روی می‌آورند. برحسب آمارهای موجود حدود ۲۰ درصد افراد این مناطق فاقد شغل می‌باشند. بطوری‌که اکثر ساکنین این مناطق درآمد کافی نداشته و زیر خط فقر زندگی می‌کنند.

#### ۴- وجود خرده‌فرهنگ‌های خاص مناطق کوچک

در مناطق حاشیه‌نشین خرده‌فرهنگ‌های خاص مناطق کوچک که هر یک از خانوارها قبلاً ساکن آن مناطق بوده‌اند مشاهده می‌شود. این فرهنگها بسیار دیرجذب فرهنگ‌های شهری می‌شوند و این امر و نیز فقر فرهنگی افراد امکان نفوذ از نظر فرهنگی



و اجتماعی را در آن‌ها برای اجرای برنامه‌های مختلف اجتماعی، چون بهداشت و تنظیم خانواده و غیره مشکل ایجاد می‌کند. خصایص کنش روستایی که سنخیتی با زیست شهر ندارد، به شاکله عقیدتی زیست شهری مبدل می‌شود.

### ۵- تراکم جمعیت

ترکیب سنی جمعیت در این مناطق نشان می‌دهد که علی‌رغم جوان بودن بیشتر رؤسای خانواده‌ها بعد خانواده وسیع است. متوسط تعداد جمعیت هر خانوار حدود ۴/۵ در صد می‌باشد که با در نظر گرفتن مساحت کم منازل موجود در مناطق حاشیه نشینی به تراکم بیش از حد جمعیت در این مناطق پی خواهیم برد. و علیرغم فقر گسترده در این مناطق میزان زاد و ولد بسیار بالاست.

### ۶- فقدان یا کم بودن امکانات آموزشی و رفاهی و پایین بودن سطح سواد و تحصیلات

در حاشیه شهرهای ایران، آموزش و پرورش به بدوی‌ترین شکل ممکن رواج دارد، به این معنا که عدم تخصیص بودجه متناسب برای امر آموزش و پرورش این نقاط جدای از آنکه باعث کم سواد شدن حاشیه نشینان شده است، موجب گردیده که تا فرآیند جامعه‌پذیری، در میان کودکان و نوجوانان حاشیه‌نشین فرآیندی ناقص و عقیم باشد نقصانی که در رشد بالای انحرافات اجتماعی نمود می‌یابد.

### ۷- اعتیاد

از عوامل گرایش به اعتیاد، فقر، بیکاری، فقدان برنامه صحیح جهت پر کردن اوقات فراغت، نابرابریهای اقتصادی و اجتماعی و در دسترس بودن مواد مخدر را می‌توان نام برد معمولاً در مناطق حاشیه نشین بسیاری از این عوامل قابل رؤیت است و بدین جهت اعتیاد به مواد مخدر در بین جوانان این مناطق و همچنین خرید و فروش مواد افیونی روز به روز افزایش می‌یابد.

### ۸- منبع و مرکز انحرافات و کجروی‌های اجتماعی

مارشال کلینارد می‌گوید: حاشیه نشینی مساله و عارضه ای شهری است و منشاء عمده بزهکاری و جرم می‌باشد. در آسیب‌های اجتماعی، سهم بالایی از وقوع جرم و جرائم در کشور به حاشیه نشینان اختصاص یافته است، به دلیل عدم تطابق هنجاری و نائل نشدن به یک شناخت اجتماعی<sup>۱</sup> و همچنین سطح نازل معیشت اقتصادی این طبقه اجتماعی یک نوع انحرافات نهادینه شده در کنش آنها به چشم می‌خورد، قاچاق مواد مخدر و جنایات‌های مبتنی بر هیچ انگاری ارزش‌های اجتماعی مثل تجاوز، فساد اخلاقی و جنسی، سرقت، آدم‌کشی، قتل و غارت و... فقر و ناتوانی یا عدم تمایل بازار رسمی اقتصاد شهر، به جذب حاشیه - نشینان، آنان را به بازار فعالیت‌های غیر رسمی می‌کشاند. بازاری که بخشی از محصولات آن در زمره امور ممنوع و بزهکارانه مثل مواد مخدر، دزدی، فحشاء هستند. کمبود یا فقدان مراکز تامین خدمات امنیتی و انضباطی مانند پاسگاه‌ها و کلانتری‌ها در این مناطق آنها را بدل به مراکز امن و خالی از نظر برای افراد و گروه‌هایی کرده است که به شیوه‌های بزهکارانه ارتزاق می‌نمایند.

## ۹- آشوب های اجتماعی

حاشیه نشینی جایگاهی در امنیت ملی نیز دارد بخصوص در جهانی که قسمت اعظم سرکردگان آن حامی ما نیستند و ما برای آنها وصله ناجور محسوب می شویم. افراد سنین جوان با توجه به احساس محرومیت نسبی و عدم توانایی ارضای نیازهای خود به صورت بالقوه به ناراضی هایی تبدیل می شوند که ممکن است با وقوع هر حادثه ای یا با سازماندهی شدن به وسیله ارادل و اوباش و یا در قالب تیم ها به برهم زدن امنیت عمومی و اخلال دست بزنند. نمونه شورش ۱۳۷۰ مشهد که از مناطق حاشیه نشین آن رقم خورده بود از این گونه است. این مسئله محدود به ایران نیست و حتی شورش های فرانسه در سال ۲۰۰۵ و ۲۰۰۷ نیز به نوعی متاثر از این مسئله بود. به ویژه وقتی حاشیه نشینان از یک قومیت خاص یا یک مذهب خاص باشند. سریعاً به ناآرامی های سیاسی عکس العمل نشان می دهند و همواره خواستار دولتمردانی هستند که به وضع آنان رسیدگی کنند (هادیان، ۱۳۹۶).

## ۱۰- پیامدهای اجتماعی

هویت قومی، پایبندی به سنت ها، فقدان تخصص، بی سوادی و کم سوادی، درآمد پایین و به خصوص فرهنگ مستقل حاشیه نشینی، منشا و محل تجمع کودکان فراری، کودکان خیابانی و کارتن خواب ها، گروه گرایی و قوم گرایی شدید و همکاری با هم در فرا از قانون و عدم همکاری با مامورین انتظامی و مامورین دولت از مهمترین پیامدهای اجتماعی حاشیه نشینان می باشد (محمدی، ۱۳۹۸).

## ۱۱- پیامدهای فرهنگی

فرهنگ قانون گریزی، ضعف در تعلق به هویت شهری، واگرایی شدید نسبت به قوانین شهری، انزواطلبی، احساس غریبه بودن و بیگانگی، اختلال در هویت از عواقب فرهنگی این پدیده می باشند.

## ۱۲- مسکن غیر قابل اطمینان در قبال حوادث طبیعی

بسیاری از افراد در این مناطق، خانه سازی بر اساس اصول استاندارد ندارند و لذا اکثر این خانه ها در قبال حوادث طبیعی مانند زلزله و توفان وسیل هیچ مصونیتی ایجاد نمی کنند. شهرک های این مناطق با مواد و مصالح کم دوام و برخی جاها زاغه نشینی است. همچنین ساخت و ساز در ابعاد کوچک و غیراستاندارد. و با مصالح اولیه (چوب و گل) و نامتعارف مثل مقوا، حلب، لاستیک، پیت های نفت و ... می باشد.

## ۱۳- پیامدهای روانشناختی

پریشانی، بی هویتی (نداشتن هویت می تواند به نوعی افراد را نسبت به پیرامون خود بی توجه کند و برای کسب آن و دست یابی به یک پایگاه اجتماعی که از طریق آن خود را به اجتماع شهر نشینی نزدیک کند دست به هر کاری که آنان را از نظر مالی تامین کند، می زند).

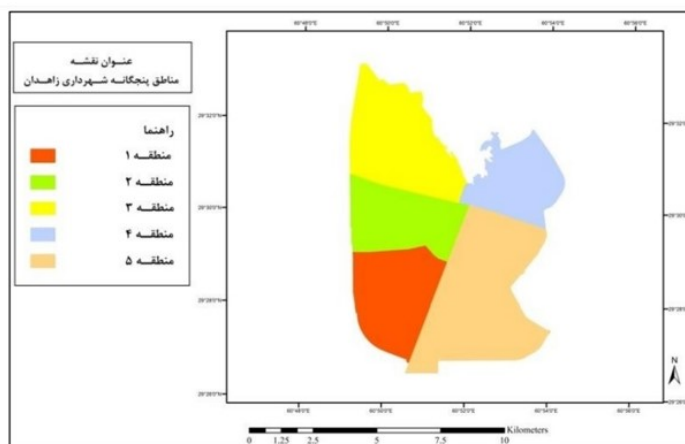


## ۱۴- مدیریت شهری

درجه بالای ریسک بی‌ثباتی محیط کار برای مدیران، تحمیل هزینه‌های پیش‌بینی نشده و سنگین بر مدیریت شهری، تحمیل تغییرات ناخواسته در برنامه ریزی‌های کلان، از پیامدهای مدیریت شهری برای مدیران شهر می‌باشند و ضرورت برنامه ریزی استراتژیک را برای این مناطق دوچندان می‌نماید.

### معرفی منطقه مورد مطالعه

در سال ۱۳۹۳ شهر زاهدان از ۳ منطقه به ۵ منطقه تقسیم شد (شکل ۱). براساس آمار سال ۱۳۹۵ جمعیت این شهر ۵۸۷۷۳۰ نفر برآورد شده است. بهبود وضعیت خدمات رسانی به شهروندان و تمرکز زدایی از جمله مهمترین دلایل این تغییر بوده است. مناطق ۱ و ۵ جزو مناطق توسعه یافته و مهندسی ساز شهر بوده و جمعیت ساکن در آن دارای رفاه نسبی می‌باشند. در حالی که مناطق ۳ و ۴ شهر زاهدان که در شمال شهر هم قرار گرفته اند، کمتر توسعه یافته بوده و دارای مناطق حاشیه نشین و حلبی آباد می‌باشد. طبق برآوردهای صورت گرفته ۴۴ درصد جمعیت زاهدان در مناطق حاشیه و گتوها ساکن هستند. به نظر می‌رسد قوانین فعلی مربوط به ساخت و سازها (قوانین شهرداری) دارای ضعف و نقص و تناقض می‌باشند که باعث گسترش حاشیه نشینی گردیده است.



شکل ۱- مناطق ۵ گانه شهری زاهدان

مآخذ: نگارندگان، ۱۴۰۲

هرگونه ساخت و ساز در هر زمان و مکانی باید طبق قوانین و مقررات مربوطه و زیر نظر دستگاهها و ادارات ذیربط صورت پذیرد و هرگونه احداث بنا و ساخت و ساز مشمول یکی از این مکانها و قوانین مربوط به آن می‌باشد:

۱- شهر و محدوده قانونی و حریم آن

۲- روستاها و محدوده آن

۳- خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها

- متولی هرگونه ساخت و ساز و احداث بنا در داخل محدوده قانونی و حریم شهرها، شهرداریها می باشد که با صدور پروانه ساختمانی طبق نقشه جامع شهر زمینه ساخت و ساز قانونی فراهم می گردد و هرگونه ساخت و ساز غیرقانونی و بدون مجوز و یا خلاف پروانه ساختمانی از طریق کمیسیون ماده صد شهرداریها قابل پیگیری می باشد.
- تولی هرگونه ساخت و ساز و احداث بنا در محدوده قانونی روستاها به عهده دهیارها می باشد که با صدور پروانه ساختمانی طبق طرح هادی زمینه نظارت بر ساخت و سازها فراهم می گردد و هرگونه ساخت و ساز غیرقانونی و بدون مجوز از طریق مقامات قضایی قابل پیگیری می باشد.
- هرگونه ساخت و ساز و یا احداث بنا در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها طبق آیین نامه استفاده از اراضی احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم مصوب شهرها مصور ۱۳۵۵ می باشد.
- متولی حفظ اراضی زراعی و باغهای واقع در حریم استحقاقی شهرها به عهده جهاد کشاورزی می باشد که باید طبق قانون مربوطه مصوب ۱۳۷۴ مانع هرگونه ساخت و ساز غیرقانونی و تغییر کاربری در این اراضی گردد. که به بررسی قوانین و ضعف های آن می پردازیم.

### روش تحقیق

در این پژوهش ابتدا به بررسی قوانین مرتبط با مدیریت ساخت و سازها توسط شهرداری ها ، دهیاری و بخشداری ها پرداخته شده و سپس اهرم های نظارتی و کنترلی بررسی می شوند . در ادامه با تجزیه و تحلیل با مدل سوات که یکی از ابزارهای استراتژیک تطابق قوت و ضعف درون سیستمی با فرصتها و تهدیدهای برون سیستمی است. و ارزیابی منظمی را برای شناسایی این عوامل و تدوین برنامه هایی بلندمدت که بهترین تطابق بین آنها ایجاد نماید، ارائه میدهد. یک برنامه ریزی بلندمدت است که قوتها و فرصتها را به حداکثر و ضعفها و تهدیدها را به حداقل می رساند(خدادی و زیاری، ۱۳۹۷). پس از شناخت امکانات و محدودیتها، اقدام به ارائه راهبردهای مناسب شده است.

### بحث و یافته ها

#### بررسی ماده صد و نقاط ضعف آن

ماده ۱۰۰ (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) مالکین اراضی واملاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی یا تفکیک اراضی و شروع ساختمان از شهرداری پروانه اخذ نمایند. شهرداری می تواند از عملیات ساختمانی ساختمانهای بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه بوسیله مامورین خود اعم از آنکه ساختمان در زمین محصور یا غیرمحصور واقع باشد، جلوگیری نماید. تبصره ۱ (اصلاحی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷ و اصلاحی ۱۳۵۲/۵/۱۷) در موارد مذکور فوق که از لحاظ اصول شهرسازی یا فنی یا بهداشتی قلع تاسیسات بناهای خلاف مشخصات مندرج در پروانه ضرورت داشته باشد یا بدون پروانه شهرداری ، ساختمان احداث یا شروع به احداث شده باشد به تقاضای شهرداری موضوع در کمیسیون هائی مرکب از نماینده وزارت کشور بانتهاب وزیر کشور و یکی از قضات دادگستری بانتهاب وزیر دادگستری و یکی از اعضای انجمن شهر بانتهاب انجمن مطرح می شود. کمیسیون پس از وصول پرونده به ذینفع اعلام می نماید که ظرف ده روز توضیحات خود را کتباً ارسال دارد پس از انقضای



مدت مذکور کمیسیون مکلف است موضوع را با حضور نماینده شهرداری که بدون حق رای برای ادای توضیح شرکت می‌کند ظرف مدت یکماه تصمیم مقتضی بر حسب مورد اتخاذ کند.

### نقاط ضعف ماده صد قانون شهرداری‌ها

۱- همانطوریکه در ماده صد قانون شهرداریها ذکر گردیده است مامورین شهرداری فقط می‌توانند از عملیات ساختمانی بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه جلوگیری نمایند. و از آنجایی که کلمه جلوگیری بار حقوقی و ضمانت اجرایی لازم را ندارد و تا زمانیکه مامورین شهرداری در محل ساخت و ساز حضور دارند جلوگیری امکانپذیر است و بلافاصله بعد از ترک محل کار معنای، خود را از دست می‌دهد و نیز ضمانت لازم را برای ممانعت از ادامه کار ندارد که خود باعث توسعه حاشیه نشینی گردیده است.

۲- مامورین شهرداری حق هیچگونه تخریبی را ندارند مگر بعد از تصویب کمیسیون که حداقل در این قانون دوماه فرصت به خلافکار داده شده است. و در این مدت فرد خاطی به راحتی به تکمیل بنای خود پرداخته و امکان هرگونه تخریب را از قانون گذار سلب می‌نماید و مشمول جریمه می‌گردد که خود زمینه توسعه حاشیه نشینی گردیده است.

۳- همانطوریکه گفته شد مامورین شهرداریها فقط می‌توانند در داخل محدوده قانونی و حریم شهرها از احداث هرگونه ساخت و ساز جلوگیری نمایند در صورتیکه به شهرداری تهران طبق قانون نظارت بر گسترش شهر تهران مصوب ۱۷ مرداد ۱۳۵۲ حق تخریب ساختمانهایی که بدون پروانه در حریم شهر ایجاد می‌شوند را دادند و در جلوگیری از حاشیه نشینی خیلی موثر واقع گردیده است ولی در بقیه شهرها این قانون وجود ندارد. زیرا شهر تهران به عنوان مرکز و پایتخت کشور که مراکز مهم اداری سیاسی را در خود جای داده است و از دهه چهل که مورد هجوم سیل آسای روستائیان و ساکنین سایر شهرها قرار گرفت بنابر این قانون گذار برای جلوگیری از گسترش بی رویه این شهر ناچار شد قانون خاصی را در مورد نحوه گسترش شهر تهران تصویب نماید در این قانون به صراحت به مامورین شهرداری اجازه داده شده است نسبت به تخریب ساختمانهایی که بدون پروانه احداث می‌شوند اقدام نمایند. (در حریم شهر) تبصره ۲ ماده ۲ قانون نظارت بر گسترش شهر تهران مصوب ۱۳۵۲. مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۲/۱۲/۱ این قانون را دومرتبه احیا نمود و با تصویب تبصره یک بند ۳ ماده واحده اعلام داشت بمنظور حفاظت از حریم استحفاظی شهرهای استان تهران، شهرداریها مکلفند از مقررات قانون نظارت بر گسترش شهر تهران استفاده نمایند بنابراین شهرداریهای تهران، کرج، ورامین، شهریار و سایر شهرهای مربوط مکلف گردیدند ابنیه غیرمجاز را که در حریم استحفاظی این شهرها ایجاد می‌شود را ویران و تخریب نمایند ولی همین شهرداریها حق تخریب ابنیه غیرمجاز را در داخل محدوده شهرها را ندارند و تخریب در محدوده قانونی بدون رای کمیسیون ماده صد جرم محسوب می‌شود و قانون به شهرداریها فقط در سه مورد حق تخریب داده است.

الف - مورد اول مربوط به رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته است که این رفع بدون تخریب امکان پذیر نیست و در اینگونه موارد شهرداری پس از کسب نظر مامور فنی خود به مالکین اعلام می‌نماید ظرف مدت معینی نسبت به رفع خطر اقدام نمایند و اگر دستور شهرداری در مدت مقرر اجرا نشود رسماً اقدام به رفع خطر می‌نماید.

ب- مورد دوم مربوط به تخریب یا اصلاح سقف بازارها و دلانهای عمومی و خصوصی و ساختمانهایی است که محل صحت عمومی تشخیص داده می شوند در این صورت شهرداری پس از موافقت نظر شورای اسلامی شهر و جلب نظر بهداشت محل و رعایت قانون نوسازی اقدام لازم را صورت می دهد.

ج- مربوط به تخریب ساختمانهایی است که بدون پروانه ایجاد می شوند البته همه شهرداریها سراسر کشور از چنین اختیاری برخوردار نیستند شهر تهران به عنوان مرکز و پایتخت کشور که مراکز مهم سیاسی و اداری کشور را در خود جای داده است از دهه چهل مورد هجوم سیل آسای روستائیان و ساکنین سایر شهرها قرار گرفت. فلذا قانونگذار برای جلوگیری از گسترش بی رویه این شهر ناچار شد قانون خاصی را در مورد نحوه گسترش شهر تهران تصویب نماید در این قانون به صراحت به مامورین شهرداری اجازه داده شده است نسبت به تخریب ساختمانهایی که بدون پروانه احداث می شوند اقدام نمایند. ولی این قانون برای سایر شهرداریها وجود ندارد و فرضیه گسترش حاشیه نشینی را فراهم آورده است. که خود یک تناقض می باشد و با توجه به ثمرات مثبت این قانون باید برای تمامی شهرداری های سراسر کشور تصویب گردد (داداش پور، هاشم ۱۳۹۰).

د- همانطوریکه در ماده صد آمده است مامورین شهرداری در محدوده قانونی و حریم شهر می توانند عمل نمایند و از آنجائی که تا قبل از سال ۱۳۸۴ تعریف مشخص و مدون از محدوده و حریم شهرها وجود نداشت و این خود بزرگترین عامل برای سوءاستفاده فرصت طلبان و نیز بزرگترین مانع برای مامورین شهرداری در اجرای وظیفه شان بود بطوریکه در سال ۱۳۷۰ خود به همین علت مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۴ تصویب قانونی به تعریف محدوده و حریم شهر و شهرک پرداخت. گرچه این قانون به ۲۲ تعریف از محدوده و حریم شامل حوزه شهری، محدوده نهایی، حدود مصوب شهرداری، محدوده استحفاظی، محدوده نفوذی و ... پایان داد ولی خود اشکالاتی هنوز دارد که به شرح ذیل می باشد.

#### ایرادات به قانون تعیین محدوده و حریم شهرها مصوب ۱۳۸۴

از آنجایی که این قانون با هدف یکپارچه نمودن مفاهیم و تعاریف متعدد از محدوده های شهری و نیز ایجاد زمینه مناسب برای نظارت و جلوگیری از گسترش بی رویه شهرها و روستاها ایجاد شد نه تنها مانع از گسترش بی رویه شهرها نشد بلکه روند نامطلوب موجود را نیز تشدید نمود. زیرا:

۱- در ماده ۲ قانون مصوب در انتهایش آمده است که حریم شهر از مرز تقسیمات کشوری، شهرستان و بخش مربوط تجاوز نماید: که گاهاً مرز بین بخش و شهر به خوبی مشخص نشده و یا اینکه مرز بخش به داخل شهر تجاوز می نماید مثل بخش نصرت آباد که تا کمربندی شهر زاهدان پیش آمده است.

۲- روستاهایی که در حریم شهر واقع می شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل اند و شهرداری شهر حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور ندارد که عملاً اعطای اختیار به دهیاری ها فاقد توان فنی و تخصصی و انسانی لازم برای مدیریت توسعه روستایی در حریم کلانشهرها با جاذبه توسعه شدید هستند و نیز فاقد ظرفیت و بینش لازم برای حفظ منابع استراتژیک (راهبردی) و مشترک توسعه مناطق کلان شهری هستند. یقیناً این تصمیم در تعارض آشکار با مبانی نظری و عملی اداره مناطق کلانشهری قرار می گیرد در حالی که هرگونه سیاست گذاری، برنامه ریزی و اجراء می بایست با در نظر گرفتن منطقه کلانشهری به عنوان کلیتی هم صورت می گیرد.



۳- تناقض درون قانونی: از آنجایی که طبق ماده ۲ قانون مصوب حریم شهر عبارت از قسمتی از اراضی بلافصل پیرامون محدوده شهر که نظارت و کنترل شهرداری بر آن ضرورت دارد اما طبق تبصره ۱ ماده ۳ قانون و برخلاف آنچه در ماده ۲ بر آن تاکید شده شهرداری حق دخالت و نظارت بر بخشی از حریم خود را ندارد. بنابراین با اختیارات جدید - دهیاریها در حریم شهرها زمینه لازم برای گسترش سریع سکونت گاههای غیررسمی در داخل حریم شهرهای بزرگ فراهم شده است.

### ضعف های قانون استفاده از اراضی و احداث بنا در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها

۱- از آنجایی که در خارج از حریم استحفاظی شهرها هرگونه احداث بنا برای کاربرد مسکونی ممنوع باشد و فقط بصورت شهرک برای امر سکونت مجاز می باشد. بنابراین طبق ماده ۶ این آیین نامه صدور پروانه ساختمانی و اعمال نظارت‌های لازم برای اینکه ساختمان طبق مشخصات و شرایط مندرج در پروانه بنا گردد در خارج از محدوده قانونی در هر ناحیه به عهده مرجعی خواهد بود که توسط استانداری تعیین می گردد و طبق ماده ۷ معمولاً فرمانداریها و بخشداریه‌ها این مسئولیت را به عهده دارند. ولی در حال حاضر هیچگونه نظارتی از طرف فرمانداریها و بخشداریه‌ها بر ساخت و سازها در خارج از محدوده استحفاظی شهرها نمی‌گردد و حتی نیرو و امکانات و بودجه کافی را نیز در اختیار ندارند.

۲- در صورت بروز تخلف در این مناطق فرمانداریها و بخشداریه‌ها هیچگونه قدرت قانونی و اجرایی مبنی بر جلوگیری و یا تخریب را ندارند و طبق ماده ۸ این آیین نامه باید مراتب را به کمیسیون خاص این موضوع که در استانداری می باشد گزارش نمایند.

۳- مدت تصمیم‌گیری در مورد متخلفین در این آیین نامه نیز دو ماه تعیین شده است. که این قانون نیز ضعف دارد و مدت زمانی که برای رسیدگی به پرونده از ابتدا تا انتها تعیین شده طولانی و خود زمینه سوء استفاده و گسترش حاشیه نشینی را فراهم می آورد.

### ایرادات وارده به قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴

۱- طبق ماده سه این قانون معترضین اراضی زراعی و باغهای این قانون که بصورت غیرمجاز اقدام اقدام به تعرض و تغییر کاربری می نمایند محکوم به پرداخت جریمه تا ۳ برابر بهای اراضی با قیمت کاربری جدید می گردند که این خود به عنوان عامل تشویقی برای متخلف می باشد که با رضایت کامل این جریمه را پرداخت می نمایند و بعد صاحب زمین و یا ساختمان و با کاربری مسکونی می شوند که خود زمینه گسترش حاشیه نشینی را فراهم می آورد. در صورتیکه باید اقدام به جریمه و مجبور به بازگرداندن باغ یا زمین زراعی به حالت اولیه گردند و از ادامه تعرض جلوگیری شود.

۲- طبق تبصره ۱ ماده ۳ این قانون شهرداریها نیز حق تغییر کاربری را ندارند ولی این قانون متأسفانه اعمال نمی گردد.

۳- طبق ماده ۴ این قانون جهادکشاورزی همه ساله اعتباری معادل ۸۰٪ درآمد این قانون را صرف امور زیربنایی کشاورزی مثل تسطیح و احداث کانال آبیاری و زهکشی نماید که متأسفانه هیچ کدام اعمال نمی گردد.

۴- و در کل جهادکشاورزی نظارت لازم و کافی را بر باغها و اراضی زراعی حاشیه شهرها ندارد و این خود زمینه تصرف این اراضی را فراهم می آورد. بنابراین فرضیه ثابت گردید که قوانین ضعف و تناقض دارند و باید اصلاح شود. (خزایی، مصطفی ۱۳۹۸).

### نتیجه گیری و پیشنهادهای لازم جهت جلوگیری از حاشیه نشینی و تقویت قانونهای مربوطه

- ۱- مجلس شورای اسلامی تبصره ۲ ماده ۲ قانون نظارت بر گسترش شهر تهران را بر تمامی شهرهای کشور مصوب و ابلاغ نماید تا مامورین اجرائیات شهرداریهای حق تخریب ابنیه غیرمجاز در حریم استحفاظی شهرها را داشته باشند.
- ۲- در کمیسیون ماده صد شهرداریها حق تخریب ابنیه غیرمجاز به مامورین شهرداری در ابتدای امر اعطا شود تا هرگونه بنای بدون پروانه در محدوده قانونی شهرداریها توسط مامورین شهرداریها تخریب گردد.
- ۳- تعداد ادارات متولی نظارت و جلوگیری از ساخت و سازها غیرمجاز با اولویت شهرداری اضافه گردد تا این قانون از استحکام و نظارت و شدت بیشتری برخوردار گردد بخصوص استفاده از نیروهای انتظامی و قضایی.
- ۴- تقویت بخشدارها و فرماندارها از حیث نیرو و امکانات به منظور جلوگیری از ساخت و سازهای غیرمجاز و غیرقانونی در بخشهای و حریم استحفاظی شهرها مشترک با بخشها.
- ۵- تفویض کمیسیون ماده ۴ آیین نامه احداث بنا در خارج از محدوده قانونی شهر به فرماندارها و بخشدارها تا از اتلاف وقت جلوگیری بعمل آید.
- ۶- دادن اختیارات قانونی به جهاد کشاورزی مبنی بر جلوگیری و تخریب بناهای غیرمجاز در اراضی کشاورزی و باغها و صرف هزینه های لازم در اراضی کشاورزی حاشیه شهر و جلوگیری از مسکونی شدن آنها.
- ۷- تجهیز جهاد کشاورزی به مامورین اجرائیات جهت گشت زنی و برخورد قانونی لازم با متخلفین.
- ۸- مسکن و شهرسازی برای حریم استحفاظی شهرها، باید طرح های جامع منطقه ای تهیه و ابلاغ نماید که این موضوع ضرورت طرح های آمایش سرزمین را می طلبد تا هرگونه گسترش و توسعه شهر و هرگونه احداث بنا طبق قوانین و مقررات مربوطه و در کاربری خاص خودش احداث گردد و تکلیف دستگاههای نظارتی مشخص شود.
- ۹- مناطق حاشیه نشین با دقت و ظرافت بیشتری خارج از محدوده قانونی شهرها بصورت مناطق ویژه مدیریت گردد و از الحاق این مناطق به محدوده قانونی شهرها جلوگیری بعمل آید.
- ۱۰- در دوره بازنگری طرحهای جامع شهری، سمت و سوی گسترش شهرها دقت گردد تا از سواستفاده متخلفین مبنی بر گسترش شهر جلوگیری شود.
- ۱۱- واگذاری هرگونه خدمات از قبیل آب، برق، تلفن، فاضلاب در مناطق حاشیه شهر باید با هماهنگی شهرداری صورت پذیرد و بدون استعلام از شهرداری و بدون ارائه پروانه ساختمان و پایان کار از ارائه هرگونه خدمات خودداری شود. که متأسفانه تاکنون ادارات آب، برق، تلفن و مخابرات بدون هماهنگی با شهرداری در هر جایی از شهر که سکونتی وجود داشته باشد اقدام به واگذاری انشعاب می نمایند که خود عاملی برای توسعه حاشیه نشینی می باشد که خوشبختانه اخیراً هماهنگی های خوبی در این مورد صورت پذیرفته است و لازم است که با جدیت بیشتری ادامه یابد.
- ۱۲- ماده ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک در مورد حاشیه شهر باید تغییر یابد و اصلاحاتی در آن صورت پذیرد بخصوص بند تبصره ۳ ماده ۲ این قانون که به اداره ثبت اجازه می دهد به اراضی تصرف شده واقع در محدوده قانونی و حریم استحفاظی شهرهای بزرگ با جمعیت بیش از دویست هزار نفر فقط در صورت تصرف سند صادر نماید.

## راه کارهایی برای مدیریت شهری

۱- نظارت بیشتر دستگاه قضایی بر فعل و انفعالات درون شهری و برون شهری برای کنترل بی نظمی های اجتماعی و تصرف اراضی.

۲- یک راهبرد بلند مدت می تواند ایجاد محدودیت در ادامه روند حاشیه نشینی از طریق جلوگیری از ورود تازه واردان به مادر شهرهای منطقه‌ای و کلان شهرها، از طریق راه حل های قانونی (مانند: وضع مقررات و قوانین) و یا راه حل های کالبدی (مانند: نوار سبز) و یا راه حل های نظارتی (در ارتباط با زمین های وسیع بلاصاحب و یا حریم رودخانه ها و یا دامنه های ارتفاعات)، مسدود گردد. وقتی محدوده‌ی شهر مستحکم گردید، کلیه‌ی حاشیه نشینان و زاغه نشینان داخل محدوده، بخشی از مردم شهر تلقی می شوند و باید مورد حمایت قرار گیرند، لیکن به دلیل مشکلات خاص اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی که دارند، این حمایت مستلزم راه کارهای خاصی می باشد مسدود کردن راه ورود مهاجران به شهرهای بزرگ، نباید به معنای محروم نمودن آن دسته از کسانی باشد که مهاجرت را به عنوان مفری برای رهایی از فقر اقتصادی و دست یابی به شرایط بهتر زندگی، انتخاب می کنند. لذا همزمان با اقدامات فوق الذکر، می باید اقدامات لازم به منظور ایجاد تحولاتی ساختاری در برنامه های کلان ملی صورت گیرد تا از طریق ایجاد امکانات خدماتی و به خصوص زمینه های اشتغال، در نقاط روستایی و شهرهای کوچک، زمینه های تثبیت جمعیت در کانون های مهاجر فرست فراهم آید. شوماخر (Schumacher) در این ارتباط توصیه می کند: ضروری است بخش مهمی از تلاش های عمرانی به عوض شهرهای بزرگ، به ایجاد یک ساخت «کشاورزی - صنعتی» در نواحی روستایی و شهرهای کوچک اختصاص یابد (موحد، ۱۳۹۳).

۳- توجه ویژه به فقر زدایی و توانمندسازی مناطق حاشیه نشین (سیاستی که دولت نهم برای بالندگی تمام مناطق حاشیه نشین و کمتر توسعه یافته دنبال می کند) و گسترش عدالت اجتماعی به این مناطق .

۴- ضرورت ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا تا یک میلیون خانه مسکونی خالی از سکنه بوجود نیاید در حالی که جمعیت کثیری حتی قدرت پرداخت رهن و اجاره خانه را ندارند.

۵- برنامه های توسعه در دراز مدت باید از جمعیت مهاجر از روستاها و شهرهای کوچک بکاهند (البته این مورد فراتر از مدیریت شهری است. و باید در سطح دولت و ملی بررسی شود).

۶- در استراتژی های درازمدت قیمت و رانت زمین شهری در کلانشهرهای کشور باید کنترل شود.

۷- اجرای طرح های پیشگیرانه با پشتوانه قضایی در این نواحی .

۸- پرهیز از استفاده از قوه مجریه و تخریب منازل مناطق حاشیه نشینی. برای جابجا کردن ساکنان زاغه ها هزینه ی بسیار زیادی باید صرف گردد، که خیلی بیشتر از هزینه ی صرف شده برای بهسازی آنهاست. آثار منفی که جابجایی زاغه ای برجای می گذارد، متلاشی شدن شبکه ها و ارتباطات اجتماعی است. این ارتباطات اجتماعی به مردم کمک می کند که از عهده ی شرایط مشکل و سخت زندگی برآیند و نوعی احساس هویت و تعلق را در میان آنان تقویت می کند. مسأله ی دیگری که این جابجایی را با مشکل مواجه می سازد، تساوی حقوق و عدالت اجتماعی در زمینه ی مالکیت اراضی است، که با گذشت زمان به صورت یک مشکل سیاسی بزرگ نمودار می گردد. تخریب، پاک سازی و جابجا کردن ساکنان اراضی غیرقانونی، بدون در نظر گرفتن مکانی برای اسکان مجدد آنان، برای رفع این معضل شهری، روش مناسبی نیست. تخریب این مناطق شهری، معضل حاشیه نشینی را

به جای تخفیف، تشدید می‌کند، زیرا آنان در مکان دیگری در شهر با شرایط بدتر و فقیرتری اسکان می‌گزینند (هادیزاده، مریم ۱۳۹۱). طبق نظریه نیازهای مزلو، سرپناه به لحاظ فرهنگی، جزئی از آرمان‌های انسان است. برای انسان جهان‌سومی خانه داشتن شاید مهمترین امتیاز زندگی باشد و برای مهاجر حاشیه نشین، خانه خراب شدن به تحقیق مهمترین مصیبت است. بطور طبیعی تخریب سرپناه حاشیه نشین، ناآرامی، ناامنی، بی‌نظمی و اغتشاش را در پی خواهد داشت (Booi, H., Boerman 2020).

۹- نخست باید نهادی نیرومند و درخور برای شناخت همه جانبه آن (و بانکی اطلاعاتی، آن هم در کشور ما که ثبت مکان زندگی اجباری نیست و هیچ شهرداری ای چنین اجباری ندارد) به وجود آورد.

۱۰- باید نهاد مشخص متولی مسئله شهر نشینی معلوم شود و نقش همه نهادها در این مسئله به طور عینی معین شود. به ویژه در مورد حاشیه نشین های خارج حریم شهری.

۱۱- بازنگری طرح‌های جامع و تفصیلی شهری، به منظور پیش بینی فضاهای مناسب برای تولید مسکن کوچک، مقاوم و ارزان قیمت برای زوجهای جوان، خانواده های کم درآمد و ...

۱۲- توانمندسازی و جلب مشارکت اجتماعی خود حاشیه نشینان: توانمند سازی: «با کمک ناچیز دولت قادرند مسکن، خوراک و پوشاک خود را فراهم آورند و در عین حال نوعی نیروی کار ذخیره‌ی حاضر و بیدرنگ برای فعالیت‌های در حال گسترش بخش رسمی [درون شهرها] را مهیا سازند.» روش توانمند سازی با تکیه بر توان‌های بالقوه‌ی حاشیه‌نشینان مطرح شده است و بر این اصل استوار است که دولت‌ها به عوض کمک‌های مستقیم و بلاعوض که شخصیت حاشیه‌نشینان و کرامت انسانی آنها را خدشه‌دار می‌سازد، می‌باید از طریق ارتقای سطح آموزش و ایجاد مهارت‌های لازم و امکان دسترسی به ابزار کار و فعالیت‌هایی از این قبیل، زمینه‌های اشتغال و افزایش درآمد و بهبود سطح زندگی حاشیه‌نشینان و فقرای شهری را فراهم آورند.

۱۳- اصلاح و بهبود (بهسازی) به معنای بهبود شرایط زندگی از طریق ارائه‌ی خدمات اساسی مانند: آب، برق، گاز، سیستم دفع فاضلاب، مدرسه و همچنین اصلاح معابر، پرکردن گودال‌ها. از آنجا که اصل اساسی در بهسازی مناطق زاغه‌ای، قانونی کردن و نظم دادن به دارایی‌ها و اموالی است که شرایط متزلزل و ناامنی دارند و زمین‌هایی که به طور نامعلوم و نامشخص اشغال شده‌اند، بخش اصلی بهسازی محلات فقیرنشین، انتقال مالکیت زمین به اشغال کنندگان غیرمجاز زمین‌هاست، به قیمتی که آنها قادر به پرداخت و خرید زمین باشند. برنامه‌ریزان مسکن بیشتر به برنامه‌های خودیاری در زمینه‌ی بهسازی مسکن تأکید دارند.

۱۴- فراهم کردن زمین جهت توسعه‌ی مسکن ارزان قیمت.

۱۵- حمایت و اعمال مدیریت دولت در ایجاد تسهیلات زیربنایی.

۱۶- حمایت از پیمانکاران بخش خصوصی.

۱۷- حمایت دولت از تولید کنندگان کوچک مصالح ساختمانی.

۱۸- حمایت از نظام‌های مالی مردمی و بخش خصوصی.

۱۹- حمایت دولتی از احداث واحدهای مسکونی اجاره‌ای ارزان.

۲۰- اصلاح قوانین و مقررات ساختمانی (Bullock, J. Jenkins 2020).



## منابع و ماخذ

- ۱) محمدی، علیرضا، ونوری، سپیده (۱۳۹۶). تعیین عرصه‌های مناسب مکان‌گزینی کلانتری‌ها برای بهبود امنیت فضا مطالعه موردی اردبیل. پژوهش‌های راهبردی امنیت و نظم اجتماعی، ۶(۱۸).
- ۲) بولتن آمار وزارت راه و شهرسازی (۱۳۹۹).
- ۳) ربانی، جواد (۱۳۹۶). مدل‌سازی پراکندگی شهری با رویکرد آماری در مشهد، شمال شرق ایران، همایش مدل‌سازی سیستم‌های زمین و محیط.
- ۴) خوش‌فر، غلامرضا، خسروی، سمیه، وحسین نژاد، مجتبی (۱۳۹۸). مهاجرت، حاشیه‌نشینی و آسیب‌های اجتماعی. پایگاه مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی.
- ۵) خزایی، مصطفی، و رضویان، محمدتقی (۱۳۹۸). بافت فرسوده؛ فرصت یا تهدید مدیریت شهری (مونه موردی: بافت فرسوده شهر نهاوند). نشریه آمایش محیط، ۱۲(۴۶)، ۱۰۱-۱۲۵.
- ۶) خیرالدین، رضا و صلاحی مقدم، علیرضا (۱۴۰۰). توانمندسازی اسکان‌های غیررسمی با گذر از رویکرد نیازمنا به دارایی مینا (موردکاوی محله فرحزاد تهران). فصلنامه برنامه ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، شماره ۱۷، ۲۹-۵۸.
- ۷) داداش‌پور، هاشم، و علیزاده، بهرام (۱۳۹۰). اسکان غیررسمی و امنیت تصرف زمین. انتشارات آذرخش، تهران، چاپ اول، ۱۹۸ صفحه.
- ۸) رسولی، محمد، احدنژاد، محسن و حیدری، محمدتقی (۱۴۰۰). تحلیل اهمیت عملکرد عوامل کلیدی موفقیت در بازآفرینی بافت‌های فرسوده شهری با تأکید بر ذینفعان (مطالعه موردی شهر زنجان) فصلنامه برنامه ریزی توسعه شهری و منطقه‌ای، شماره ۱۶، ۱۴۹-۱۷۸.
- ۹) شکوری، علی (۱۳۸۴). رفتارهای حمایتی و دلایل بروز آن‌ها. فصلنامه رفاه اجتماعی، ۵(۱۸)، ۳۵۷-۳۸۶.
- ۱۰) محمدی، جمال و اداک، صائب (۱۳۹۸). حاشیه‌نشینان شهری و تجربه رنج اجتماعی (محله نایسر شهرسندج). فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۸۶، ۱۵۷-۱۸۴.
- ۱۱) موحد، علی، کرملاجعب، حسین، و محمدی، عباس (۱۳۹۳). تأثیر جنگ تحمیلی بر شکل‌گیری و گسترش مناطق حاشیه‌نشین (مطالعه موردی: منطقه ملاحیه اهواز). فصلنامه آمایش محیط، ۷(۲۴)، ۱-۲۶.
- ۱۲) هادیان، حامد، و هادیان، مهدی (۱۳۹۶). تأثیر حاشیه‌نشینی بر وقوع جرم در نظام حقوقی ایران. کنفرانس ملی تحقیقات علمی جهان در مدیریت، حسابداری، حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه شیراز.
- ۱۳) هادی‌زاده، مریم، خاکپور، براتعلی (۱۳۹۱). تحلیلی بر علل ساختاری مهاجرت، شهرنشینی و اسکان غیررسمی در ایران با نگرش ویژه بر کلانشهر مشهد، چهارمین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری. دانشگاه فردوسی مشهد، ۱۶ صفحه.
- 14) Booi., H. & Boterman., W.R. (2020). Changing patterns in residential preferences for urban or suburban living of city dwellers. *Journal of Housing and the Built Environment*, Vol 35.93-123,
- 15) Brooke Foucault Welles., B.F. & Sarmiento., O. (2021). Networked Inequality: Studies on Diversity and Marginalization, Olga –osarmien (Editors), *Applied Network Science*.
- 16) Bullock., j. & Jenkins., M. (2020). *Corruption and marginalization, Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer*,



- 17) Clinard., M.B. (1966). *Slum and Community Development*, The Free Press, New York.
- 18) Elias., C.E. (1964). *Metropolis: Values in Conflict, Belmont, California*, Wands Worth Publishing Co. Inc.
- 19) McGee., T. (2008). Conservation and Dissolution in the Third World City: The Shanty Town as an Element of Conservation, *Development and Change* 10(1), 1-22.
- 20) Sjoberg., G. (1962). *The Preindustrial City, Past and Present*. New York: The Free Press.
- 21) Urlanis., B. (1971). *Wars and Population*. Moscow: Progress publisher.